

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1. Cukai

Cukai adalah salah satu bentuk pajak tertua di Dunia. Pembeda cukai dengan pajak-pajak lainnya adalah cakupannya yang selektif, maksudnya yang diskriminatif dan sering kali menggunakan perhitungan kuantitatif dalam menentukan kewajiban cukainya. Selain itu, dalam sejarah interpretasi dari cukai sangat luas bahkan berdasarkan literatur profesional oleh Cnossen (1977, dikutip dalam Oxford University Press, 2005) menyatakan segala pajak selektif atas barang, jasa dan kendaraan bermotor dapat dianggap sebagai bagian dari sistem cukai bahkan bisa dibilang keuntungan dari usaha tembakau, alkohol (minuman) dan monopoli atas perjudian (kasino) seharusnya termasuk bagian dari cukai.

Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2017 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 Tentang Cukai yang dimaksud tentang cukai adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barangbarang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan dalam undang-undang yaitu, (1) konsumsinya perlu dikendalikan, (2) peredarannya perlu diawasi, (3) pemakaiannya dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat atau

lingkungan hidup, atau (4) pemakaiannya perlu pembebanan pungutan negara demi keadilan dan keseimbangan.

2.1.1. Cukai Hasil Tembakau

Salah satu objek cukai di Indonesia adalah Hasil Tembakau atau yang sering dikenal sebagai rokok. Tembakau adalah tanaman perdagangan utama di bagian timur pulau Madura, khususnya di Pamekasan dan Sumenep, di daerah tersebut hampir semua penduduknya menanam tembakau karena dengan menanam tembakau dirasa sangat menguntungkan dengan nilai ekonomis yang tinggi (Kuzairi, dkk, 2017). Hasil pengolahan tembakau kemudian akan menjadi komposisi utama dalam industri hasil tembakau dengan berbagai macam jenis namun yang paling dikenal adalah hasil tembakau berupa rokok atau yang lebih modern berupa *liquid* pada *vape* (*vaporizer*).

Sesuai dengan Undang-undang Cukai, hasil tembakau termasuk dalam barang kena cukai karena pemakaiannya dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat atau lingkungan hidup sehingga konsumsinya perlu dikendalikan. Rokok menjadi penyebab kematian pada hampir 6 juta orang per tahunnya dengan komposisi lebih dari 5 juta pada pengguna rokok langsung sedangkan lebih dari enam ratus ribu kematian sisanya adalah hasil dari non perokok yang terpapar perokok (tidak langsung) (Damayanti, 2016). Rokok juga dapat memicu keadaan *stunting* pada anak seperti yang dinyatakan oleh Sari dan Resiyanthi (2020) yaitu perilaku merokok pada orangtua akan menimbulkan dampak secara langsung dan tidak langsung terhadap proses pertumbuhan anak.

Salah satu upaya untuk menekan konsumsi rokok dan dampaknya adalah dengan penerapan pungutan cukai untuk setiap batang rokok dengan menggunakan tarif cukai spesifik per batang atau per mili liter yang ditetapkan melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK). Penerimaan dari pungutan cukai tersebut kemudian akan digunakan untuk *earmarking* berupa pemanfaatan penerimaan cukai untuk pembiayaan kegiatan-kegiatan yang bertujuan menurunkan angka konsumsi rokok. DBH CHT yang dialokasikan kepada Pemerintah Daerah merupakan salah satu upaya *earmarking* yang dilakukan Pemerintah Pusat.

2.2. Transfer ke Daerah

Transfer ke daerah memiliki konsep yang sama dengan hibah antar pemerintahan pada tingkatan yang berbeda (*intergovernmental grant*). Hibah dilakukan berdasarkan faktor-faktor seperti, 1) terdapat sumber penerimaan anggaran negara yang tersentralisasi, 2) terdapat program-program yang dibiayai oleh Pemerintah Pusat namun pengadministrasiannya dilakukan di daerah dan 3) pengenalan program asuransi sosial dan kesejahteraan berskala besar yang diberikan oleh Pemerintah Pusat (Gruber, 2010). Pungutan Cukai merupakan sumber penerimaan negara yang tersentralisasi sehingga dapat dihibahkan dalam bentuk DBH CHT.

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Transfer ke Daerah adalah dana yang bersumber dari APBN dan merupakan bagian dari belanja negara yang dialokasikan dan disalurkan kepada Daerah untuk dikelola oleh Daerah dalam rangka mendanai penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang

menjadi kewenangan Daerah. Transfer ke Daerah pada Tahun 2023 memiliki uraian anggaran antara lain, Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Otonomi Khusus, Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Dana Desa serta Insentif Fiskal (Peraturan Presiden Nomor 130 Tahun 2022, Lampiran V).

2.3. Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau

Menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor Nomor 215/PMK.07/2021 Tentang Penggunaan, Pemantauan, dan Evaluasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau, Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara kepada Daerah berdasarkan angka persentase tertentu dari pendapatan negara untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Sesuai amanat Undang-Undang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pengalokasian DBH pada tahun 2023 dilakukan berdasarkan realisasi penerimaan negara yang dibagihasilkan pada satu tahun anggaran sebelumnya, sedangkan pengertian dari Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau adalah bagian dari transfer ke Daerah yang dibagikan kepada provinsi penghasil cukai dan/atau provinsi penghasil tembakau.

Anggaran DBH terdiri dari dua jenis, yaitu DBH Pajak dan DBH Sumber Daya Alam (SDA) di mana Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau termasuk dalam DBH Pajak. Pada tahun 2023 kebijakan DBH diarahkan antara lain untuk melanjutkan kebijakan DBH *earmarked* pada DBH CHT untuk sektor-sektor prioritas dengan perluasan dan fleksibilitas penggunaan sesuai peraturan perundangan, sektor *earmarking* tersebut sesuai kebijakan DBH CHT pada tahun

2022 antara lain pada bidang kesehatan, kesejahteraan masyarakat, dan penegakan hukum (Nota Keuangan APBN 2023).

Kebijakan terkait DBH CHT ditetapkan oleh Menteri Keuangan melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK). Sebagai pedoman penggunaan, pemantauan dan evaluasi DBH CHT pada tahun anggaran 2020-2022, Menteri Keuangan menetapkan PMK Nomor 7/PMK.07/2020 untuk pedoman tahun anggaran 2020, PMK Nomor 206/PMK.07/2020 untuk pedoman tahun anggaran 2021 dan PMK Nomor 215/PMK.07/2021 untuk pedoman tahun anggaran 2022. Selain itu setiap tahun ditetapkan PMK untuk menentukan besaran DBH CHT yang dialokasikan kepada setiap Provinsi dan Kabupaten atau Kota.

2.3.1. Penggunaan DBH CHT tahun anggaran 2020-2022

Berdasarkan PMK terkait, DBH CHT digunakan untuk mendanai program antrara lain,

- a. peningkatan kualitas bahan baku;
- b. pembinaan industri;
- c. pembinaan lingkungan sosial;
- d. sosialisasi ketentuan di bidang cukai; dan/ atau
- e. pemberantasan barang kena cukai ilegal.

dengan prioritas pada bidang kesehatan untuk mendukung program jaminan kesehatan nasional terutama peningkatan kuantitas dan kualitas layanan kesehatan dan pemulihan perekonomian di Daerah, di mana program-program tersebut pada tahun anggaran 2021 dan 2022 dikategorikan dalam bidang tiga bidang utama yaitu, bidang kesejahteraan masyarakat, penegakan hukum dan kesehatan.

Pada tahun anggaran 2020 alokasi pemanfaatan DBH CHT hanya ditetapkan untuk bidang kesehatan yaitu paling sedikit sebesar 50% (lima puluh persen) dari DBH CHT yang diterima setiap Daerah pada tahun berkenaan ditambah sisa DBH CHT tahun sebelumnya (SiLPA) dalam rangka mendukung program Jaminan Kesehatan Nasional, kemudian pada tahun anggaran 2021 diberlakukan alokasi pemanfaatan pada bidang kesejahteraan masyarakat sebesar 50% (lima puluh persen), bidang penegakan hukum sebesar 25% (dua puluh lima persen) dan bidang kesehatan sebesar 25% (dua puluh lima persen), sedangkan pada tahun anggaran 2022 dialokasikan sebesar 50% (lima puluh persen) untuk bidang kesejahteraan masyarakat, 10% (sepuluh persen) untuk bidang penegakan hukum dan 40% (empat puluh persen) untuk bidang kesehatan.

Pada pemanfaatan DBH CHT tahun anggaran 2022 ditetapkan juga peraturan terkait mekanisme pengalihan kelebihan anggaran pada bidang penegakan hukum yang dapat dialihkan untuk kegiatan di bidang kesejahteraan masyarakat, bidang kesehatan dan/atau kegiatan lain sesuai dengan prioritas dan kebutuhan Daerah setelah berkonsultasi dengan Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Bea dan Cukai setempat dan/atau Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai setempat serta pengalihan kelebihan anggaran pada kegiatan pemberian bantuan, dalam hal ini kegiatan dalam bidang kesejahteraan masyarakat, yang dapat dialihkan untuk kegiatan di bidang kesehatan, kegiatan lain di bidang kesejahteraan masyarakat dan/atau kegiatan lain sesuai dengan prioritas dan kebutuhan Daerah.

Karakteristik Daerah penerima DBH CHT pada tahun anggaran 2020 meliputi,

- a. Provinsi penghasil cukai dan penghasil tembakau;
- b. Provinsi penghasil cukai;
- c. Provinsi penghasil tembakau;
- d. Kabupaten/kota penghasil cukai dan penghasil tembakau;
- e. Kabupaten/kota penghasil cukai;
- f. Kabupaten/kota penghasil tembakau; dan/atau
- g. Kabupaten/kota nonpenghasil.

Sedangkan tahun anggaran 2021 dan 2022 karakteristik daerah penerima DBH CHT tidak diatur.

2.3.2. Pemantauan dan Evaluasi DBH CHT Tahun Anggaran 2020-2022

Kepala Daerah Kabupaten atau Kota menyusun laporan realisasi penggunaan DBH CHT atas program dan kegiatan yang telah ditetapkan kemudian menyampaikan laporan tersebut kepada Gubernur secara berkala setiap semester dengan batas waktu laporan semester pertama paling lambat pada minggu kedua bulan Juli tahun anggaran berjalan dan laporan semester kedua paling lambat pada minggu kedua bulan Januari tahun anggaran berikutnya. Atas laporan tersebut Gubernur membuat dan menyampaikan laporan konsolidasi realisasi penggunaan DBH CHT dengan rincian pada tabel II.1.

Tabel II.1 Tujuan Penyampaian Laporan Konsolidasi Realisasi Penggunaan DBH CHT setiap Tahun Anggaran

PMK Nomor 7/PMK.07/2020	PMK Nomor 206/PMK.07/2020	PMK Nomor 215/PMK.07/2021
Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan dengan tembusan, • Direktur Jenderal Bea dan Cukai; • Direktur Jenderal Perkebunan Kementerian Pertanian; dan • Sekretaris Jenderal Kementerian Kesehatan.	Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan dengan tembusan, • Direktur Jenderal Bea dan Cukai; • Menteri Pertanian c.q. Direktur Jenderal Perkebunan; • Menteri Perindustrian c.q. Direktur Jenderal Pengembangan Perwilayahan Industri; dan • Menteri Kesehatan c.q. Sekretaris Jenderal.	Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan dengan tembusan: • Direktur Jenderal Bea dan Cukai; • Menteri Pertanian c.q. Direktur Jenderal Perkebunan; • Menteri Perindustrian c.q. Direktur Jenderal Pengembangan Perwilayahan Industri dan Direktur Jenderal Industri Agro; • Menteri Kesehatan c.q. Sekretaris Jenderal; dan • Menteri Dalam Negeri c.q. Direktur Jenderal Bina Keuangan Daerah.

Sumber: Peraturan Menteri Keuangan Tentang Penggunaan, Pemantauan, dan Evaluasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau

Selain membuat laporan konsolidasi, Gubernur bertugas untuk melakukan pemantauan dan evaluasi atas laporan realisasi penggunaan DBH CHT yang disampaikan oleh Bupati dan/atau Wali Kota dan Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan melakukan pemantauan dan evaluasi realisasi penggunaan DBH CHT berdasarkan laporan konsolidasi realisasi, tujuan dilakukannya pemantauan dan evaluasi dirinci pada Lampiran 1. Pada ketentuan DBH CHT tahun anggaran 2020 dan 2021, hasil evaluasi atas laporan konsolidasi digunakan untuk menghitung alokasi kinerja DBH CHT, sedangkan pada tahun anggaran 2022 ditambahkan komponen hasil pemantauan atas laporan konsolidasi.

2.3.3. Sisa DBH CHT

Untuk menghitung besaran Sisa DBH CHT, Pemerintah Daerah melakukan rekonsiliasi perhitungan Sisa DBH CHT dengan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan yang dituangkan dalam berita acara rekonsiliasi. Pemerintah Daerah mengalokasikan kembali sisa DBH CHT tersebut dalam APBD perubahan tahun berjalan dan/atau APBD tahun anggaran berikutnya untuk mendanai kegiatan dan program yang telah ditetapkan dalam rangka penggunaan DBH CHT.

2.4. Tingkat Efektivitas

Efektivitas adalah pemanfaatan sumber daya, sarana dan prasarana dalam jumlah tertentu yang secara sadar ditetapkan sebelum untuk menghasilkan sejumlah pekerjaan tepat pada waktunya (Abdurahmat, 2003). Sedangkan menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Efektif merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil. Efektivitas digunakan untuk mengetahui seberapa besar persentase perbandingan antara target dan realisasi setiap tahunnya, apakah ada peningkatan atau penurunan. (Fitriyah, 2017). Dengan begitu pemanfaatan efektivitas sangat beragam, namun pada intinya efektivitas digunakan untuk mengukur apakah tujuan organisasi telah tercapai, jika belum tercapai bagaimana upaya untuk mencapainya dan jika tidak tercapai apa yang dapat dievaluasi lalu diperbaiki pada organisasi tersebut.

Menurut Fitriyah (2017) rumus nilai efektivitas penggunaan DBH CHT adalah,

$$\text{Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi Anggaran DBH CHT}}{\text{Alokasi Anggaran DBH CHT}} \times 100\%$$

Fitriyah (2017) juga menggunakan kriteria efektivitas sebagai penilaian kinerja keuangan sesuai dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 690.900.-327 tahun 1996 tentang pedoman penilaian kinerja keuangan dirinci pada Tabel II.2.

Tabel II.2 Persentase dan Kriteria Efektivitas

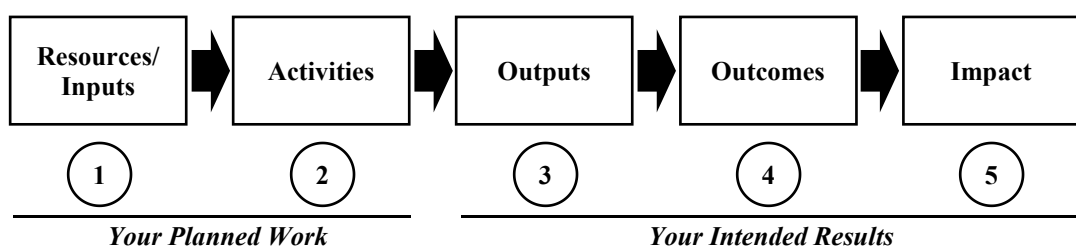
Persentase Efektivitas (%)	Kriteria
100 ke atas	Sangat Efektif
90-100	Efektif
80-90	Cukup Efektif
60-80	Kurang Efektif
Kurang dari 60	Tidak Efektif

Sumber : Kepmendagri Nomor 690.900.-327 tahun 1996

2.5. *Logic Model*

Logic Model adalah sebuah cara untuk menampilkan secara visual dan sistematis tentang pemahaman terhadap hubungan antar sumber daya untuk dapat melaksanakan sebuah program, aktivitas yang telah direncanakan dan perubahan atau hasil yang diharapkan (W.K. Kellogg Foundation, 2004). Bentuk *Logic Model* yang mendasar seperti pada Gambar II.1.

Gambar II.1 Alur *Logic Model*



Sumber : W.K. Kellogg Foundation *Logic Model Development Guide*, 2004

Bagian *Your Planned Work* (Pekerjaan yang Direncanakan) menjelaskan sumber daya yang dibutuhkan untuk melaksanakan sebuah program dan tujuannya. Di dalamnya terdapat komponen-komponen dengan penjelasan sebagai berikut,

1. *Resources* (Sumber Daya) melibatkan sumber daya manusia, keuangan, organisasi dan komunitas yang tersedia untuk melakukan suatu pekerjaan. Terkadang komponen ini disebut juga sebagai *Input* (Masukan).
2. *Program Activities* (Aktivitas Program) adalah perlakuan sebuah program atas Sumber Daya yang tersedia tersebut. *Activities* (Aktivitas) adalah proses, alat, kejadian, teknologi dan tindakan yang merupakan bagian yang disengaja dalam implementasi sebuah program, tujuannya adalah untuk memunculkan perubahan atau hasil yang diinginkan.

Sedangkan bagian *Your Intended Results* (Hasil yang Diharapkan) memasukkan semua hasil yang diinginkan oleh sebuah program (*Output, Outcome and Impact*), penjelasan atas hasil yang diinginkan tersebut adalah sebagai berikut,

3. *Outputs* (Keluaran) adalah hasil langsung dari sebuah program dan dapat meliputi tipe, tingkat dan target layanan yang disampaikan melalui program tersebut.
4. *Outcomes* (Hasil) adalah perubahan yang spesifik terhadap perilaku, pengetahuan, kemampuan, status dan kinerja peserta program. Hasil jangka pendek seharusnya dapat dicapai dalam jangka waktu 1 sampai 3 tahun, sedangkan hasil jangka panjang dapat dicapai dalam jangka waktu 4 sampai 6

tahun. Perkembangan yang logis dari hasil jangka pendek ke jangka panjang dapat dilihat dari dampak yang terjadi dalam jangka waktu 7 sampai 10 tahun.

5. *Impact* (Dampak) adalah perubahan mendasar yang disengaja maupun tidak yang terjadi di organisasi, komunitas atau sebuah sistem akibat dari kegiatan program dalam jangka waktu 7 sampai 10 tahun.